

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan manusia merupakan hal yang penting dalam menentukan kemajuan suatu negara. Suatu negara dikatakan maju tidak hanya dihitung dari pendapatan domestik bruto saja tetapi mencakup aspek aspek harapan hidup serta pendidikan yang di tempuh oleh masyarakatnya. Agar mencapai pertumbuhan ekonomi yang efektif pemerintah perlu meningkatkan kemampuan, kreatifitas, dan produktifitas manusia dengan cara meningkatkan pendidikan dan kesehatan yang lebih baik. Indeks pembangunan manusia merupakan indeks yang komposit dimana mencakup tiga bidang pembangunan manusia yang dilihat dari kualitas fisik maupun non fisik. Indikator tersebut adalah kesehatan, pendidikan, dan ekonomi. (Laisina, Masinambow and Rompas, 2015).

Dalam penyusunan anggaran perlu diprioritaskan alokasi belanja tertuju pada pembangunan manusia karena pembangunan manusia akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan manusia dapat dilihat dari besar kecilnya ipm daerah tersebut, apabila tingkat ipmnya tinggi maka kesejahteraan masyarakat akan ikut tinggi begitu pula sebaliknya jika di suatu daerah tersebut tingkat ipmnya turun maka kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut akan mengalami penurunan. Jika tingkat kesejahteraan masyarakat meningkat maka kemiskinan dan pengangguran akan berkurang.

Dasar dari sebuah pembangunan disuatu wilayah adalah pendidikan dan kesehatan. Modal utama manusia adalah pendidikan karena pendidikan dapat memberikan kontribusi pembangunan. Pendidikan pada dasarnya adalah bentuk dari tabungan yang menyebabkan akumulasi modal produksi agregat. Sedangkan kesehatan merupakan kesejahteraan dan pendidikan adalah hal yang pokok untuk mencapai kehidupan yang layak. Secara oprasional IPM mencakup tiga komponen yang mendasar bagi manusia dan secara oprasional mudah untuk menghitung dan menghasilkan suatu ukuran yang merefleksikan upaya pembangunan manusia. Ketiga komponen tersebut ialah peluang hidup (*longevity*), pengetahuan (*knowledge*), hidup layak (*living standart*). Peluang hidup dapat diukur dengan angka harapan hidup, pengetahuan diukur berdasarkan rata-rata lama sekolah dan angka melek huruf penduduk berusia 15 tahun ke atas, sedangkan layak hidup dapat diukur berdasarkan pengeluaran per kapita yang didasarkan pada paritas daya beli. (Sanggelorang, Rumat and Siwu, 2015).

Peran pemerintah dalam meingkatkan mutu sumber daya manusia dapat dipengaruhi melalui realisasi belanja negara dalam pelayanan publik. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah salah satu kebijakan pemerintah yang didasarkan oleh pertimbangan bahwa daerahlah yang mengetahui kebutuhan dan standart pelayanan bagi masyarakat di daerahnya, sehingga pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

APBD adalah sarana atau alat untuk menjalankan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab serta memberi isi dan arti tanggung jawab pemerintah daerah karena APBD menggambarkan keseluruhan kebijaksanaan pemerintah

daerah. Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, APBD adalah salah satu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam APBN. Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam priode tahunan anggaran yang bersangkutan yang meliputi belanja rutin (operasional) dan belanja pembangunan (belanja modal) serta pengeluaran yang tak terduga. (Presiden Republik Indonesia, 1999)

Dalam beberapa dekade terakhir kinerja pembangunan ekonomi indonesia sudah cukup tinggi, walaupun pada masa krisis mengalami penurunan. Tingkat pertumbuhan yang tinggi membuat beberapa persoalan seperti kemiskinan dan pembangunan manusia yang rendah. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) dari tahun 2010-2017 IPM Indonesia mencapai rata-rata 68,76% dimana angka ini masih terbilang standart karena menurut *United Nations Development Index* angkat tertinggi (*very high*) berada di angka 80-100, medium dikisaran angka 55-69, dan minimum berada di angka kurang dari 55.

Provinsi Nusa Tenggara Timur dari tahun 2010-2017 Provinsi Nusa Tenggara Timur rata-rata IPM yang didapatkan sebesar 61,72%, meskipun Provinsi Nusa Tenggara Timur memiliki IPM diangka yang standar tetapi masih terbilang kategori IPM yang terendah karena dalam tujuh tahun terakhir Provinsi Nusa Tenggara Timur berada pada urutan ke tiga terendah setelah Provinsi Papua dan Papua Barat, ini dikarenakan setiap mutu pendidikan dan kesehatan masih rendah di wilayah NTT. Rendahnya mutu pendidikan sangat berpengaruh pada Indeks Pembangunan Manusia, karena pendidikan sangat penting untuk menentukan

kehidupan seseorang, sedangkan kesehatan adalah salah satu faktor yang terpenting untuk mencapai IPM yang tinggi disuatu daerah, apabila tingkat kesehatan disuatu daerah rendah maka daerah tersebut tidak mencapai kesejahteraan karena suatu daerah dikatakan sejahtera apabila tingkat kesehatan daerah tersebut tinggi dan angka harapan hidup juga tinggi. Dapat dilihat dari tabel berikut dimana Provinsi NTT masih tertinggal dalam IPM.

Tabel 1.1 Indeks Pembangunan Indonesia dan Provinsi NTT Tahun 2012-2017

Tahun	Indonesia	NTT
2012	67,70	60,81
2013	68,31	61,68
2014	68,90	62,26
2015	69,55	62,67
2016	70,18	63,13
2017	70,81	63,73

Sumber: Badan Pusat Statistik 2019

Dari Tabel 1.1 bisa dikatakan bahwa IPM di Provinsi NTT sangat rendah dibandingkan dengan Indonesia. Perbandingan antara Indonesia dan Provinsi NTT sangat jauh dan bisa dikatakan bahwa IPM Provinsi NTT masih tertinggal dengan rata-rata 62.55% dan rata-rata IPM Indonesia sebesar 69,24%. Hal ini menunjukan bahwa belum meratanya distribusi untuk pendidikan dan kesehatan wilayah NTT. Permasalahan yang di dihadapi Provinsi NTT dalam meningkatkan IPM adalah aspek pendidikan, karena aspek pendidikan sangat penting untuk meningkatkan taraf hidup dan mencapai kesejahteraan kehidupan seseorang.

Ketimpangan pembangunan antardesa juga bisa menyebabkan menurunnya IPM di NTT. Kesenjangan dalam pembangunan desa juga dapat dilihat dari IPM

Kota Kupang yang sudah tinggi yang telah mencapai angka 78,25 (*high HDI*) dan menempati urutan ke 40 dari 408 Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia, sedangkan IPM dari 21 Kabupaten lainnya cukup jauh dibawahnya. Terdapat lima Kabupaten dalam lima tahun terakhir dengan IPM masih dibawah 6,00 yaitu Kabupaten Rote Ndao, Sumba Tengah, Manggarai Timur, Sabu Raijua, dan Malaka

Rendahnya tingkat partisipasi sekolah juga mengakibatkan buruknya sumber daya manusia disuatu daerah dan mempengaruhi perekonomian di daerah tersebut. Kurangnya tingkat partisipasi dalam pendidikan masih terbilang tinggi di Provinsi NTT, masih banyak masyarakat yang tidak melanjutkan pendidikan sampai ke jenjang yang lebih tinggi. Sarana dan prasarana yang tidak mumpuni, kurangnya tenaga pengajar yang masih sedikit di wilayah NTT, dan kurangnya perhatian dari pemerintah untuk memperbaiki mutu pendidikan di wilayah NTT. Pada sektor kesehatan NTT masih kekurangan tenaga medis dan rendahnya fasilitas kesehatan yang ada di wilayah NTT.

Kurangnya sarana prasarana kesehatan sangat mempengaruhi kesehatan masyarakat, hanya 17% masyarakat NTT yang sehat sedangkan 83% kurang sehat, kurangnya kesadaran masyarakat untuk mengikuti Jaminan Kesehatan Nasional yang telah diberikan oleh pemerintah untuk memperbaiki mutu kesehatan masyarakat, dan kurangnya puskesmas yang ada di Provinsi NTT tercatat puskesmas yang ada di NTT sebanyak 385 puskesmas terbagi di 21 Kabupaten dan 1 kota.

Dalam meningkatkan mutu pendidikan dan kesehatan pemerintah mengalokasikan anggarannya ke daerah yang masih tertinggal untuk meningkatkan mutu pendidikan dan kesehatan serta memperbaiki sistem pendidikan dan kesehatan di daerah yang masih tertinggal. Upaya pemerintah dalam meningkatkan mutu pendidikan dan kesehatan tersebut agar bisa tercapinya sumber daya manusia yang berkualitas. Berikut data anggaran pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Tabel 1.2 Pengeluaran Pemerintah Di Sektor Pendidikan dan Kesehatan di Provinsi NTT Tahun 2012-2017

Tahun	Sektor Pendidikan (Milyaran Rupiah)	Sektor Kesehatan (Milyaran Rupiah)
2012	91.084	165.695
2103	87.185	177.060
2014	65.216	198.569
2015	78.607	278.545
2016	54.039	259.928
2017	110.757	334.854

Sumber : Direktorat Jendral Pertimbangan Keuangan (DJPK) 2019

Dari Tabel 1.2. terjadi peningkatan anggaran pengeluaran disektor kesehatan dan pendidikan untuk Provinsi NTT. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah berkomitmen untuk membangun kesehatan dan pendidikan di wilayah NTT untuk memperbaiki mutu pendidikan dan kesehatan yang ada di NTT. Jika pemerintah mengelolah keuangan secara optimal maka masyarakat akan merasakan pendidikan yang bermutu dan kesejahteraan, karena kesehatan dan pendidikan adalah hal yang penting untuk membangun kualitas sumber daya manusia. Sedangkan masalah yang dihadapi Provinsi NTT yang sedang terjadi adalah rendahnya sumber daya manusia dan tingginya tingkat kemiskinan. Dari kedua

masalah tersebut, salah satunya penyebab rendahnya indeks pembangunan manusia di Provinsi NTT adalah anggaran yang diberikan kurang mumpuni untuk membangun indeks pembangunan manusia di NTT.

Pada sektor pendidikan dalam tujuh tahun terakhir berada pada peringkat 32 dari 34 Provinsi yang ada di Indonesia, permasalahan ini dikarenakan tingkat partisipasi pendidikan yang masih rendah, hal ini bisa dilihat bahwa angka putus sekolah di NTT masih tergolong tinggi, kurangnya perhatian dari pemerintah untuk mutu pendidikan, sarana prasana yang tidak mumpuni untuk proses belajar mengajar, dan rendahnya partisipasi masyarakat untuk pendidikan. Sedangkan untuk masalah kesehatan yang dihadapi NTT adalah jumlah penderita hipertensi yang berobat tidak teratur sebanyak 61,01% dan banyaknya perokok aktif sebanyak 75,07%, kurangnya partisipasi masyarakat yang belum terdaftar dalam Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), dan tingginya gizi buruk pada masyarakat NTT. Dari permasalahan tersebut pemerintah lebih memperhatikan kondisi pendidikan dan kesehatan yang ada di Provinsi NTT agar tidak terjadi kesenjangan sosial di Indonesia.

Kebijakan pemerintah yaitu mengalokasikan dana dalam bentuk belanja modal dalam APBD yang diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Halim (2002:72) belanja modal adalah pengeluaran pemerintah daerah untuk menambah aset atau kekayaan daerah, belanja modal merupakan salah satu faktor penting untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah yaitu dengan meningkatkan kesejahteraan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan menyediakan fasilitas yang bersinggungan langsung dengan

pelayan publik. Berikut adalah data belanja modal Provinsi NTT tahun 2012-2017.(Ardhian Nuarisa, 2014)

Tabel 1.3 Belanja Modal Provinsi NTT Tahun 2012-2017

Tahun	Belanja Modal (Milyaran Rupiah)
2012	244.750.464
2013	232.900.978
2014	412.576.930
2015	562.136.445
2016	695.882.338
2017	582.791.379

Sumber : Direktorat Jendral Pertimbangan Keuangan (DJPK) 2019

Dari Tabel 1.3 diketahui bahwa data belanja modal dari tahun 2012-2017 di Provinsi NTT mengalami fluktuasi dalam jangka waktu lima tahun. Belanja modal ditujukan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah seperti peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Secara teoritis ada tiga cara untuk mendapatkan aset tetap tersebut dengan cara membangun sendiri, menukarkan dengan aset tetap lainnya atau membeli.

Walaupun anggaran belanja modal di Provinsi NTT cukup tinggi tetapi infrastruktur, irigasi, bangunan dan gedung masih tertinggal di bandingkan dengan Provinsi lainnya. Infrastruktur di beberapa Kabupaten yang ada di Provinsi NTT masih tertinggal contohnya jalan yang menghubungkan antarkabupaten masih banyak yang rusak dan yang merasakan kerusakan hampir semua Kabupaten yang ada di NTT.

Pemerintah perlu mengawasi anggaran belanja modal dikarenakan anggaran yang dikeluarkan cukup tinggi nilainya untuk pembangunan di Kabupaten/Kota dan

anggaran yang dikeluarkan harus tepat sasaran sehingga masyarakat dapat merasakan secara langsung.

1.2. Rumusan Masalah

Indeks Pembangunan Manusia menjadi salah satu hal yang terpenting untuk mengetahui apakah suatu negara termasuk negara maju, negara berkembang, atau negara terbelakang. IPM merupakan indikator untuk mengukur keberhasilan dalam membangun kualitas hidup manusia serta sebagai tolak ukur kinerja pemerintah dalam membangun sumber daya manusia di suatu negara. Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah salah satu daerah di Indonesia dengan pencapaian IPM terendah ketiga setelah Provinsi Papua dan Papua Barat, permasalahan IPM yang terjadi di NTT adalah sektor pendidikan dan kesehatan yang masih buruk dan kurangnya anggaran belanja modal, apabila ketiga sektor tersebut tidak bisa diatasi oleh pemerintah maka akan berpotensi Provinsi NTT menjadi daerah yang tertinggal sehingga permasalahan IPM sampai saat ini menjadi suatu masalah yang dihadapi oleh Provinsi NTT. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah apakah pengeluaran pemerintah disektor pendidikan, kesehatan, dan belanja modal berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur?

1.3. Batasan Masalah

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa pada tahun 2012-2017 Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur tidak mencapai angka 70 persen atau bisa dikatakan bahwa IPM Provinsi Nusa Tenggara Timur masih berada ditingkat minimum. Provinsi Nusa Tenggara Timur masih banyak beberapa

Kabupaten dan Kota dengan pencapaian IPM yang minimum dimana faktor-faktor yang mempengaruhi IPM di Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah sektor pendidikan, kesehatan, dan belanja modal. Dari uraian tersebut maka peneliti hanya membatasi tiga faktor yang mempengaruhi IPM di Provinsi Nusa Tenggara Timur, yaitu sektor pendidikan, sektor kesehatan, dan belanja modal.

1.4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah disektor pendidikan dan kesehatan, dan belanja modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

1.4.2. Kegunaan Penelitian

- a. Bagi pemerintah daerah diharapkan penelitian dapat digunakan sebagai tambahan informasi mengenai pengaruh pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan, dan belanja modal terhadap indeks pembangunan manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur, sehingga nantinya dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan untuk mengatasi masalah Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- b. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan yang baru dan sebagai bahan referensi dalam pembuatan penelitian selanjutnya mengenai Indeks Pembangunan Manusia.